

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
CUARTO PERIODO

CARPETAS Nos. 1268 1300 DE 1993

COMISION ESPECIAL

DISTRIBUIDO Nº 2615 DE 1993

DICIEMBRE DE 1993

COPIA DEL ORIGINAL SIN CORREGIR

CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

Reforma

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION MATUTINA DE LA COMISION DE FECHA 28 DE DICIEMBRE DE 1993

- I -

ASISTENCIA

Preside	: Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez
Miembros	: Señores Senadores Américo Ricaldoni, Danilo Astori, Hugo Batalla, Juan Carlos Blanco, Federico Bouza, José Korzeniak, Carlos Julio Pereyra, Juan Andrés Ramírez y Alberto Zumarán
Asiste	: Señor Representante Nacional Alejandro Atchugarry
Secretario	: Señor Jorge Blasi
Ayudante de Comisión	: Señor Lorenzo A. Saavedra

cb

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 28 minutos)

En el momento de levantar la sesión de la tarde de ayer, aprobamos el artículo 174 y se había leído ya el 183. La Presidencia sugiere terminar de considerarlo y proceder a su aprobación ahora, si hay votos suficientes para ello.

SEÑOR RAMIREZ.- Quiero hacer, con respecto al artículo 174, una breve advertencia en la redacción. En su tercer inciso se habla de la modificación del número de componentes del Consejo de Ministros, texto que coincidía con el del primer inciso, cuando lo establecía. Creo que habría que buscar otro verbo porque no sería correcto presuponer en el texto constitucional la preexistencia de un número determinado de Ministros que pueda ser modificado sin una definición en la Carta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Creemos que se podría decir: "La ley podrá modificar el número de Ministerios".

SEÑOR RAMIREZ.- Formulo moción para que se reconsidere el tercer inciso del artículo 174.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción formulada.

(Se vota:)

__________ 8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

La propuesta que se presenta es, entonces, la siguiente: "La Ley podrá modificar el número de Ministerios", quedando incambiado el resto

de la disposición.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar la redacción planteada.

(Se vota:)

____________ 8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

En consideración el artículo 183.

SEÑOR BATALLA.- Voy a proponer una solución que tal vez resulte más fácil, sin que ello implique que la posibilidad de aumentar el número de Subsecretarios quede librado a la ley: establecer en la Constitución que cada Ministerio tendrá uno o más Subsecretarios.

SEÑOR KORZENIAK.- ¿Quién fijaría el número, señor senador?

SEÑOR BATALLA.- El Poder Ejecutivo, cuando nomina su Gabinete.

Creo que en el Poder Ejecutivo se plantea una situación muy clara. Cada uno de los Ministerios tiene más de una rama; tal es el caso del Ministerio de Vivienda que, además, se ocupa de las tareas concernientes a Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Por ello, no parece ilógico que en cada uno de esos ámbitos haya un Subsecretario especializado. Evidentemente, no es lo mismo un Director General que un Subsecretario, que tiene un rango político del que aquél no goza.

Por lo expuesto, propongo esta modificación que creo facilita la gestión del Poder Ejecutivo y no hace necesaria la existencia de la ley en el caso de que se designe más de un Subsecretario.

SEÑOR RAMIREZ.- Señor Presidente: creo que la propuesta del señor senador Batalla es riesgosa desde el punto de vista de la organización del Estado. Soy partidario de que se mantenga el texto propuesto que establece que sea la ley la que fije el número de Subsecretarios, porque dentro de una organización burocrática se puede plantear la

natural tentación --está hablando quien ha participado de la organización durante un tiempo prolongado, tanto en calidad de funcionario como de Ministro-- de crear tantas Subsecretarías como ramas o Direcciones nacionales tienen actualmente los Ministerios, teniendo en cuenta, también, que en la ocupación de cargos se satisfacen cierto tipo de ambiciones políticas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así es, señor senador.

SEÑOR RAMIREZ.- Me parece que es bueno que sea la ley la que determine para casos excepcionales la creación de Subsecretarías en Ministerios que lo ameriten; si queda librada al Poder Ejecutivo, puede ocurrir que tengamos un número muy importante de Subsecretarías repartidas en todos los Ministerios.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia comparte el punto de vista del señor senador Ramírez y estima que si se deja librado el tema a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, las presiones o razones más o menos válidas de orden político determinarán un florecimiento excesivo de las Subsecretarías y, si bien no es un tema fundamental, cuando haya motivos --por la importancia y variedad de cometidos de un Ministerio, como el de Economía y Finanzas o el de Educación y Cultura-- para crear alguna Subsecretaría más, aunque el Poder Ejecutivo remita Mensaje con la fundamentación correspondiente, si admitimos este cambio, no parece nada exagerado que se requiera ley para hacerlo así. A propósito, pido al señor senador Korzeniak me ratifique si efectivamente la experiencia del país con los Subsecretarios se remonta al año 1934.

SEÑOR KORZENIAK.- Así es, señor Presidente.

SEÑOR BATALLA.- Simplemente quiero señalar que se da la paradoja de que es la oposición la que tiene fe en el Poder Ejecutivo o, por lo menos,

en su racionalidad.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el artículo 183 con el texto original.

(Se vota:)

_______________ 9 en 9. Afirmativa. UNANIMIDAD.

De acuerdo con lo resuelto en el día de ayer, corresponde ahora pasar a considerar los artículos relativos a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

Léase el artículo 185.

(Se lee:)

"Artículo 185.- Los diversos servicios del dominio industrial y comerçial del Estado serán administrados por Directorios o Directores Generales y tendrán el grado de descentralización que fijen la presente Constitución y las leyes que se dictaren con la conformidad de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara.

Los Directorios se compondrán del número de miembros que establezca la ley dictada por el voto de la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara. Por igual mayoría, podrá la ley determinar que los Servicios Descentralizados sean dirigidos por un Director General.

En la concertación de convenios entre los Consejos o Directorios con Organismos Internacionales, Instituciones o Gobiernos extranjeros, el Poder Ejecutivo señalará los casos que requerirá su aprobación previa, sin perjuicio de las facultades que corresponda al Poder Legislativo, de acuerdo a lo establecido en la Sección V."

SEÑOR ZUMARAN.- Sin perjuicio de expresar mi conformidad con el artículo, desearía preguntar por qué se eliminó la expresión "designado según el procedimiento del artículo 187", referida al Director General de un Servicio Descentralizado. Debo manifestar que no entiendo la razón, salvo que se trate de un simple error de redacción.

SEÑOR PRESIDENTE.- La modificación básica en este artículo es la eliminación de la referencia a un número determinado de miembros para integrar los Directorios. La norma actual dice que éstos estarán compuestos por tres o cinco miembros, según lo establezca la ley en cada caso. Como en tantos otros temas, la Presidencia consideró que el fijar un número en la Constitución --aunque sea optativo-- para la integración de cuerpos que dirigen las empresas del Estado es una manifestación más del detallismo excesivo de nuestra Carta Magna. Lo que corresponde, a criterio de la Presidencia, es que la Ley determine si los miembros serán cuatro, cinco, siete o nueve; mientras tanto, seguirán teniendo el número de miembros que establecen las leyes vigentes, tal como se dice separadamente en una disposición transitoria.

En cuanto al precepto que expresa que los Servicios Descentralizados podrán estar dirigidos por una única persona con el nombre de Director General, debo manifestar que a la Presidencia le pareció que no había porqué eliminarlo, ya que se trata de una posibilidad admisible.

Lo que sí parece obvio es que el Director se designe de acuerdo

con el procedimiento del artículo 187, ya que así se establece en la propia disposición. Son palabras superabundantes y reiterativas y consideramos que debemos sacar todo lo que sobre para que las normas sean más concisas.

Quiero aprovechar para decir que en este proyecto las modificaciones son menores; no entramos al fondo del problema, como sí lo hizo el señor senador Blanco y nosotros mismos en un anteproyecto redactado en el año 1990. Actualmente existe el precepto de que los servicios del dominio comercial e industrial del Estado se regulen por esta Sección de la Constitución y sus Leyes Orgánicas, lo que significa que se manejan bajo el régimen del Derecho Público, con todos los inconvenientes que ello supone; consideramos que esto debería ser modificado por una disposición más flexible, que posibilitara que la Ley estableciera en cada caso la forma en que se manejarán. Parece lógico, por ejemplo, que la Universidad de la República, por sus cometidos, se rija por el Derecho Público y no como una empresa de Derecho Privado; pero también lo es lo que sostiene el actual Presidente de ANCAP --empresa típicamente industrial y comercial que quizás deba dejar de funcionar en régimen de monopolio pasando a competir, por lo menos parcialmente, con otras poderosas empresas-- en el sentido de que no debería ser considerado como Ente Autónomo sino como sociedad comercial, a fin de poder trabajar con la agilidad y flexibilidad que hoy no tiene.

SEÑOR BLANCO.- En la misma dirección que esta última parte de la intervención del señor Presidente, quiero señalar que en esta Sección de la Constitución --como en otras-- se plantea una cuestión de procedimiento o de enfoque que, sin embargo, tiene que ver con la

sustancia.

En el proyecto del Grupo de los Cinco se formulan una serie de modificaciones a los textos actuales, que en general comparto y no tendría violencia en votar; sin embargo, pienso que deberíamos hacer un esfuerzo por mirar el tema del dominio industrial y comercial del Estado, no a través del bosque que representan los artículos de la Sección XI --que es la que disciplina esta materia--, sino con más libertad y amplitud, como corresponde a la función constituyente que estamos desempeñando ahora. En esta oportunidad excepcional, que no se da a cada momento, deberíamos profundizar en esa óptica o perspectiva, tratando de llegar al fondo del asunto. Me gustaría que en esta materia --como en otras-- se formularan definiciones políticas sobre grandes opciones. Mencionaré algunas a modo de ejemplo. ¿Diremos que el dominio comercial e industrial del Estado estará regido por un estatuto uniforme, consagrado previamente en la Constitución y complementado por la ley, aplicándose a todas las entidades similares soluciones de organización y funcionamiento, o preferiremos que exista flexibilidad total para que cada uno de estos segmentos se organice en función de sus propias circunstancias? ¿Estos organismos habrán de tener un único régimen jurídico de dominio público o también podrán regirse por el Derecho Privado? ¿Incluiremos en el texto constitucional todas las normas que refieren a la idoneidad de los Directores --prohibiciones, incompatibilidades, formas de designación o remoción, controles, etcétera-- o dejaremos que todo este conjunto de reglas, que disciplinan el estatuto de quienes manejan estos organismos, se establezca en cada caso por la Ley?

Decididamente, señor Presidente, estoy a favor de un enfoque de esta naturaleza, que no imponga --tal como expresaba el señor Presidente en su intervención hace unos instantes, en lo que concuerdo totalmente-- una determinada solución. Deseo aclarar en forma precisa este aspecto, sobre todo en esta etapa en que estamos actuando en una función constituyente. No estoy abogando por que todos los Entes Autónomos, industriales y comerciales, es decir, que todo el dominio en esas áreas del Estado funcione organizado en sociedades anónimas de derecho privado. No estoy abogando por ello, reitero, porque esa no es la función constituyente; lo estoy haciendo para que la Constitución habilite a que el legislador pueda llegar a esa solución o no, pero que no ocurra como en la actualidad, en que, deseándolo, pueda encontrar, a juicio de algunos, dificultades para materializarla.

SEÑOR ZUMARAN.- Sería el caso, por ejemplo, del Banco de Seguros del Estado.

SEÑOR BLANCO.- Exactamente, señor senador.

Como los señores senadores saben, mi posición en este sentido, tanto jurídica como política, consiste en sostener que es posible, aún en la estructura constitucional actual con fuertes limitaciones, lograr un funcionamiento en base al Derecho Privado y en un estatuto muy próximo al de una sociedad anónima. Reconozco, y así lo he hecho conocer en todo momento, que esto ofrece dificultades por el extraordinario detallismo que tienen las normas constitucionales. Es cierto que hay referencias a los Entes Autónomos no solamente aquí, sino también en otras partes de la Constitución, inclusive, en la Sección XI.

Entonces, a la hora de ser constituyentes, extiendo una invitación a todos en el sentido de que --al no definirnos políticamente en la solución concreta de cómo habrá de organizarse ANCAP, el Banco de Seguros, etcétera-- digamos a los legisladores actuales y a los futuros, que tendrán la posibilidad, en función de la modificación profunda que hagamos a este texto, si existe voluntad mayoritaria, de introducir esos cambios. Recuerdo que con respecto a este tema tuvimos --no digo una discusión, porque podría entenderse como un choque de opiniones contradictorias-- un cambio de ideas con el señor senador Astori, en ocasión de tratar la Ley de Empresas Públicas, a propósito de cómo organizar el dominio comercial e industrial del Estado. Por supuesto que no estoy abogando para suprimirlo; no estoy diciendo que deba ser privatizado, sino que considero que el dominio comercial e industrial del Estado debería poder ser organizado de una manera diferente a la actual, caracterizada por una rigidez realmente inconveniente. Rigidez que, como muchas otras cosas que están en la Constitución y que en lo personal ataco duramente, se justifica y se explica por el ánimo positivo de dar garantías y prevenir desviaciones. Descuento los nobles propósitos que están detrás de muchas de estas disposiciones. Pero lo cierto es que desde el artículo 100 en el que se constitucionalizan en el texto de 1919 los Entes Autónomos hasta hoy, han transcurrido muchos años y ha pasado mucha agua bajo los puentes. Las realidades económicas, institucionales, jurídicas y políticas de nuestro país y del mundo son distintas.

Por lo tanto, no me resigno a que en este momento en que estamos haciendo una revisión del texto constitucional, nos limitemos a hacerle algunas modificaciones que, sin lugar a dudas, lo mejoran y a

que perdamos la oportunidad, no digo única pero sí excepcional y poco frecuente, de ir a fondo y darnos la posibilidad, tanto a los legisladores actuales como a los futuros, de innovar, modernizar, flexibilizar y adecuar el dominio comercial e industrial del Estado a las nuevas realidades del Uruguay y del mundo.

Mi propuesta concreta, señor Presidente, apunta a que si hay ambiente favorable en la Comisión miremos el tema por un momento --durante un día entero hemos analizado el asunto referente al número y al sueldo de los ediles, lo cual es muy respetable--, ya que se trata del dominio comercial e industrial del Estado y bien vale la pena que dediquemos un rato a definir políticamente si estamos dispuestos a habilitar un cambio verdaderamente profundo en su organización jurídica o si preferimos dejar las cosas como están.

Muchas gracias.

SEÑOR PEREYRA.- El planteo profundo formulado por el señor senador Blanco en cuanto al método de tratar el asunto que nos ocupa, cambia mi exposición.

Concuerdo en que esta puede ser una muy buena oportunidad para analizar el tema con la amplitud que propone el señor senador Blanco; no me opondría a que ese fuera el criterio. No obstante, deseo expresar que comprendo la explicación brindada por el señor Presidente sobre la posibilidad de dejar al arbitrio de la la ley el hecho de que algún servicio descentralizado fuera dirigido por un Director General. Sin embargo, no concibo que alguno de estos Entes Descentralizados, por ejemplo, el Puerto, pudiera ser dirigido en forma unipersonal. Admitiría dejarlo librado a la ley siempre que se modifique la mayoría necesaria, que aquí es simple. Es decir que el Partido de Gobierno, más

dos o tres legisladores podría lograr, de pronto, volver unipersonal la dirección de un Servicio Descentralizado importante. Por ello, creo que deberíamos acentuar un poco más la mayoría necesaria, a los efectos de llegar a la posibilidad que planteaba el señor Presidente en el sentido de que ello quede al arbitrio de la ley, lo cuál creo que es compartible.

Debe tenerse en cuenta que existen distintas categorías de servicios. En ese sentido, propondría el establecimiento de una garantía a través de una mayoría especial --no absoluta-- de dos tercios o tres quintos que ofreciera cierta seguridad para el caso de que se llegase a una solución de esta naturaleza.

Reitero que este planteo es circunstancial y con referencia al texto de este proyecto de ley y no a la propuesta tan amplia formulada por el señor senador Blanco, a la que no me opongo.

Muchas gracias.

SEÑOR KORZENIAK.- Me temo que puedan reeditarse algunas discusiones sobre este punto, tal como sucedió en otra oportunidad según recordaba el señor senador Blanco.

Deseo referirme a dos aspectos de este artículo 185. Uno es de carácter general, al cual se refirió el señor senador Blanco, y otro es un poco más puntual: se trata del inciso final que prácticamente es igual al vigente, ya que no introduce modificaciones. En esto concuerdo en que podría aprovecharse la discusión para solucionar un punto que ha dado lugar a debates bastantes prolongados y, en algunos casos, con mucho apasionamiento político, como fue el caso de la boya petrolera de ANCAP.

El inciso final de esta disposición fue agregado en 1966 y nunca

quedó claro si lo que se quería decir es que cuando un Ente Autónomo celebra un convenio con un organismo no uruguayo, significa que tiene que ser tratado en el Parlamento o no. Sí está claro que el Poder Ejecutivo hace una lista de los casos en que se requiere aprobación previa, pero después termina diciendo "sin perjuicio de las facultades que le corresponden al Poder Legislativo". Me pregunto si esto quiere decir que cuando el Banco de la República firma un contrato con el Banco de Rio Grande del Sur, acordando el giro de fondos a una cuenta, ello debe ser analizado por el Parlamento. Esto fue siempre discutido en base a la referencia que se hace en la Sección V a las facultades del Poder Legislativo.

Por este motivo me parece que se podría aprovechar esta discusión para que en ese inciso se estableciera que si en alguno de estos convenios en realidad de lo que se trata es de realizar algún acto jurídico internacional de los previstos, ello requiere aprobación parlamentaria. Me parece que no se puede exigir que ese tipo de convenios operativos entre Entes Autónomos con organizaciones extranjeras, que pueden ser otros entes u otros Estados, deban ser aprobados por el Parlamento.

En cuanto al fondo del asunto, planteado con la perspectiva expuesta por el señor senador Blanco, debo confesar q u e , aproximadamente, desde 1980, cuando estaba viviendo en Monterrey --ciudad industrial mejicana, en la que se encuentran radicados grupos económicos y financieros muy importantes y que, inclusive, uno de ellos es considerado el quinto del mundo-- vengo escuchando opiniones acerca del Derecho Privado aplicado a los organismos públicos. Luego de analizarlo con mucha calma, termino con la conclusión de que no existe ninguna razón para esas argumentaciones. Lo que sí pienso es que las normas de Derecho Públicos que rigen a los Organismos de esta naturaleza, en ciertas ocasiones están atrasadas. Pero no entiendo por qué se piensa que al imponer disposiciones de Derecho Privado, todo va a funcionar bien. En realidad, existen ciertos prejuicios con trasfondo ideológico, aunque no lo crean sus expositores.

En torno a este tema podemos formularnos las siguientes preguntas. ¿Qué se le puede reprochar de malo al Derecho Público que rige a los Entes Autónomos o a cualquier Organismo Público? ¿Qué es lo que hace que sea ineficiente? Posiblemente se piense así por el hecho de que cuando se tiene que vender o comprar algo hay que hacer una licitación. A mí, me parece perfecto que se realice una licitación. En el Derecho Privado una sociedad anónima hace un llamado de precios si lo desea. Entonces, creo que es pertinente que los Organismos Públicos siempre lleven a cabo una licitación u otro procedimiento sustitutivo. Lo que está mal es que éstas demoren dos o tres años o, inclusive, tres meses cuando nada impide que se hagan en un mes. A veces, normas muy obsoletas o un grupo de funcionarios ineptos o haraganes enlentecen este procedimiento, pero eso no es responsabilidad del Derecho Público.

Si la norma establece plazos que pueden ser muy largos, se puede cambiar por otra.

Los integrantes del Frente Amplio tenemos experiencia en ese sentido, porque ya hemos presentado junto con otros legisladores, proyectos de licitación que sólo han insumido sesenta días: veinte para la instrucción, otros veinte para la adjudicación y los demás para la ejecución. Entonces, ¿cuál es el inconveniente? No existe, aunque en algún caso se puede dar la eliminación de la licitación. Con relación al Derecho Privado podemos señalar que no se le exige al Directorio de la sociedad anónima llevar a cabo una licitación, aunque éste tenga responsabilidad frente a los invesionistas si ha comprado mal. Honestamente, creo que está mal eliminar la licitación o cualquier procedimiento similar.

¿Qué otro argumento se esgrime en el sentido de que el Derecho Público enlentece los procedimientos? No nos vamos a referir a este Derecho como una entelequia, sino como algo que rige en estos días. Se ha dicho que es necesario enviar expedientes al Tribunal de Cuentas. Al respecto, quiero decir que recibo estas mismas consideraciones de distintos compañeros del Partido que trabajan en el ámbito donde el Frente Amplio ejerce el Gobierno de Montevideo. Me parece muy bien que un Organo independiente --como puede ser el Tribunal de Cuentas-- controle la gestión financiera del Estado, aunque en el Derecho Privado esto no exista, pero me parece mal que vaya un expediente al Tribunal de Cuentas y luego de ocho meses no haya sido devuelto, porque dicho Organismo tiene tres mil expedientes atrasados o porque está desbordado. A mi juicio, todo esto tiene soluciones elementales que se han experimentaJo en numerosos países. Por ejemplo, si pasaron diez,

quince o veinte días y el Organismo no se pronunció, se da por entendido que la respuesta fue afirmativa o negativa. Esto sigue siendo Derecho Público y es más eficaz que eliminar todo el control, porque el Derecho está para prever las vetas defectuosas del ser humano; las normas jurídicas no se han elaborado para el buen salvaje de Rousseau. El Derecho se impone, porque pueden haber desviaciones y tentaciones, como las que hay en la actividad privada.

El tema de los funcionarios, es el más agitado, y tan es así que en el día de ayer creo que se votó que se elimine la venia del Senado, respondiendo de ese modo al tema de la inamovilidad. Este es un argumento muy agitado por el doctor Aparicio Méndez, conocido dictador uruguayo. Por eso, el hombre medio del Uruguay cree que inamovilidad quiere decir que un funcionario nunca puede ser destituido aunque mate a su hijo o viole a su jefe. ¿Cuál es el problema de la inamovilidad? ¿Que los sumarios dos años? Me pregunto, ¿por qué no demoran quince días? ¿Cuál es el inconveniente? La haraganería, incapacidad o normas obsoletas. La única garantía que la Constitución establece es que el funcionario debe ser oído y que se pueda defender, pero eso se reglamenta con una Ley de Derecho Público como las que rigen ahora.

El tema de los funcionrios en materia de empresas públicas, merece una reflexión tranquila, porque justamente en las que existen en Uruguay no hay inamovilidad. Inamovilidad quiere decir venia del Senado para destituir y nada más. Entonces, por ejemplo, el Estatuto de los funcionarios del Banco República impone ciertos requisitos --que conozco muy bien porque fui empleado de esta Institución-- que son mucho más lerdos que los que existen en la Administración Central.

También allí se podría hacer un sumario en quince días. Entonces, ¿para qué hablar de Derecho Privado? Y perdónenme mi acento,pero estas expresiones las digo con cierto cariño hacia el Derecho Público, por razones obvias. A mi juicio, este Derecho se difundió y fue criticado muy duramente por algunos autores, precisamente porque vino a agilizar el funcionamiento de los organismos públicos. Los únicos autores que conozco que se opusieron a este Derecho argumentando que era demasiado veloz y que no le daba al funcionario las debidas posibilidades para defenderse fueron Kelsen --quien expresó que se trataba de un Derecho autocrático-- y Duguit.Creo que detrás de todo este tema existe una confusión. Si bien comparto la idea de que los organismo públicos deben funcionar con mayor velocidad, en condiciones tales que puedan competir con otras empresas, con la idea de que debe haber cierta flexibilidad --que la hay y mucha en el sistema uruguayo-- tampoco podemos basarnos en una información abstracta. En la Constitución existen disposiciones muy detalladas al respecto. Al crear un Organismo, ¿la Ley Orgánica puede o no establecer la estructura que quiera? ¿Es igual la estructura de ANCAP que la del Banco República o la de la Universidad? En definitiva, son las Leyes Orgánicas las que establecen esa normativa. El famoso Estatuto de la Constitución que dicen que es tan rígido, lo único que expresa --y deja abierto a la Ley-- es cómo se nombra cualquier forma de designación, electiva o no. Es decir que la Constitución ya prevé esta situación. Entonces, ¿cuál es la otra uniformidad? Se ha dicho que la Constitución obliga a que se regulen por el Derecho Público, por lo que me pregunto qué quiere decir eso. Realmente no lo entiendo, motivo por el cual me vi obligado a ir al análisis concreto. Repito, ¿ qué querría decir si se expresara

que está regulado por el Derecho Privado? ¿Que no hay Tribunal de Cuentas, que no existen licitaciones? Entonces, yo me opondría, porque también el Derecho Privado puede establecer otro tipo de gastos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Entonces, ¿qué quiere decir? Que los actos que dictan sus autoridades son actos administrativos impugnables mediante los recursos establecidos en la Constitución y susceptibles de la acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Esto podrá ser bueno o malo, pero entraríamos en otro tema.

SEÑOR KORZENIAK.- Esto se considera malo, sobre todo porque los recursos no tienen efecto suspensivo y la acción de nulidad, salvo situaciones excepcionalísimas, tampoco lo tienen. Un acto de una empresa privada también puede ser impugnado ante un Tribunal y tampoco tiene efecto suspensivo. Entonces, ¿cuál es el daño ocasionado en caso de que puedan ser impugnados? Creo que ninguno. En ese caso, el jerarca es responsable y si cometió un error, cuando exista una sentencia tendrá que asumir las consecuencias, como sucede con un Gerente o Director de una Sociedad Anónima ante la Asamblea de Accionistas. En este caso, no sería ante dicha Asamblea, sino ante organismos públicos o ante algún jerarca.

SEÑOR RAMIREZ.- Creo que en la distinción de si se trata de actos administrativos o no --si son impugnables mediante el sistema de recursos de los actos administrativos y de anulación ante el Tribunal de la Contencioso Administrativo-- la práctica indica que cualquiera de las asesorías que han pasado por los Directorios de los Bancos Públicos sostienen invariablemente que los mecanismos de recurrencia --aún con el texto constitucional vigente-- aplican para el Banco de la República los sistemas de Derecho Privado, que no son impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Además, se trata de actos que se rigen por el Derecho Privado y son impugnados ante la justicia ordinaria por los mecanismos establecidos para los actos de los particulares. Por lo tanto, no está de más que el texto constitucional habilite esa solución porque la misma ha nacido de las necesidades de la práctica. Aquí se señalaba que no era malo que los actos fueran impugnables ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por mi parte, creo que no es correcto --quizá pueda ser malo desde el punto de vista de la conveniencia y del buen funcionamiento de una empresa publica-- la posibilidad de impugnación ante dicho Tribunal, porque los actos de las Sociedades Anónimas son impugnables por mecanismos especiales y distintos. Por lo tanto, si contratan con un particular y le causan una lesión ilícita a su interés o patrimonio, tendrán responsabilidad patrimonial frente a ese particular a quien se dañó, por los artículos 1319, 1324, por cualquier otra disposición del Código Civil o por incumplimiento del contrato. Sería diferente si todos los actos administrativos caen en la bolsa de control por anulación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Pienso que ese

mecanismo es hábil para controlar los actos de la Administración Central, pero que se transformaría en inhábil cuando se trata del control de los actos de las empresas públicas que compiten con las privadas en el mundo comercial.

SEÑOR KORZENIAK.- Creo que eso no hace más que confirmar lo que he venido diciendo. Cuando un organismo público dicta un acto administrativo, me parece que es muy sano que exista un control de su regularidad jurídica. Eso no suspende ni el recurso ni la acción de nulidad. Además el organismo no se ve trabado y solamente tendría que trabajar algún abogado a fin de contestar la demanda. En el caso de que se trate de una ilegalidad, deberá tener responsabilidad. Desde el primer día que se instaló el Tribunal --así lo dice el informe de la Comisión de los 25, de 1952-- no estuvieron comprendidos en su jurisdicción los actos de gobierno y los de Derecho Privado. Por ejemplo, cuando el Banco Central fija un tipo de cambio o vende moneda no se puede ir al Tribunal de lo Contencioso Administrativo y, en caso de recurrir a él, este lo rechaza. Lo que no comprendo es por qué se demora la actividad de la Administración. ¿Es que estamos buscando pretextos para no ver lo que en realidad sucede? Tenemos una Administración muy centralizada, politizada y con gente --no me refiero a los cargos jerárquicos porque los nombramientos de los Directores son políticos-- nombrada sin capacidad que asciende por razones de antigüedad y conveniencia política. ¿No será eso lo que sucede? Al fin y al cabo, si uno se pone a averiguar no se sabe bien cuál es el límite entre los Derechos Público y Privado. Esto es muy conocido y cuando lo entramos a analizar desaparece la distinción. Lo que sucede es que los Directores de los Institutos de Derecho Privado y Público defienden sus intereses.

Me pregunto ¿cuál es la diferencia que hay entre una empresa privada que realizó una compra, estafó a una persona y le inician un juicio y un Director de un Ente Autónomo que también llevó a cabo una estafa, por lo que se le inicia una acción de nulidad para poner en juego su responsabilidad?.

SEÑOR ZUMARAN.- Quisiera hacer una aclaración en cuanto a un planteo que había realizado. La referencia de que el Director General debía ser designado según el artículo 187, queda en claro por las expresiones del señor Presidente que decía que simplemente era para evitar una redundancia. Sin embargo, esos Directores van a ser designados de acuerdo con el artículo 187, cosa que me parece de buena técnica.

Debo decir que estoy de acuerdo con la salvedad o aspiración del señor senador Pereyra en el sentido de si no era demasiado riesgoso --y mencionó como ejemplo, el servicio de puertos-- dejarlo librado a una ley votada por mayoría absoluta de miembros de cada Cámara. Pienso que si en el deseo de aligerar las exigencias de quórum, éste no sería un caso en el que debiéramos tener prudencia y mantener el texto actual que exige dos tercios. Considero que si esta cantidad parece elevada, se podría establecer tres quintos, pero siempre fijando una mayoría superior a la mayoría simple de integrantes.

En cuanto a la discusión de fondo que planteaba el señor senador Blanco debo decir que el calor con que ha sustentado su posición el señor senador Korzeniak me ahorra realizar una aclaración. Estoy muy preocupado por la falta de eficiencia del sector público, pero creo que la misma no está originada en la Constitución. Quizá podría ser un poco más concreto de lo que fue el señor senador Korzeniak que planteaba el

tema de Derecho Público, que incluye los textos constitucionales y leyes orgánicas de los Entes, con mayor amplitud. Cuando uno piensa qué disposición de las contenidas en la Sección XI de los Entes Autónomos y Servicios Centralizados cuestiona la eficiencia de los organismos del Estado, en verdad es difícil encontrar normas para suprimir. Casi todas hacen referencia a la designación, condiciones y calidades de los miembros de los Directorios. En cuanto a la gestión, lejos de ver que el texto constitucional sea rígido, entiendo que tiene una gran amplitud que quizá no sabemos aprovechar.

Quisiera referirme al artículo 188 que es el que admite los capitales privados en los Entes Autónomos. Es decir que permitiría la representación de los capitales privados en estos Entes. Luego hay otra disposición que está pensada en un sentido inverso -- si la memoria no me traiciona--, que fue agregada en la reforma del 67 y trata de que el Estado puede participar en actividades privadas. La misma estaba pensada fundamentalmente para que el Estado ayudara a las cooperativas como, por ejemplo, CONAPROLE y el Frigorífico Nacional.

A propósito, el tercer inciso de este artículo expresa: "El Estado podrá, asimismo, participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales, de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados, cuando concurra para ello el libre consentimiento de la empresa y bajo las condiciones que se convengan previamente entre las partes." A su vez, el último inciso comete a la ley la autorización de esa participación, pero no establece limitaciones en cuanto a la forma jurídica. De esa manera, el Estado, asociado con capitales privados, podría llevar adelante una empresa con una forma jurídica bastante libre; simplemente, se exige que los directores que representen al Estado sean designados de conformidad a lo previsto en estas disposiciones constitucionales.

En consecuencia, en esta materia existe un marco muy flexible que no hemos aprovechado porque las oportunidades no se han prestado para ello. De todas maneras, no puede decirse que en las normas constitucionales haya un corsé de hierro que conduzca a la ineficiencia del Estado.

Entonces, salvo ligeros retoques --como los sugeridos en varias partes del texto proyectado-- creo que debe mantenerse el fondo de la solución. Habrá, pues, que realizar la necesaria reforma del Estado revisando los procedimientos legislativos y ajustando los mecanismos administrativos.

Por otra parte, señor Presidente, me parece que si analizamos la eficiencia de las grandes empresas públicas uruguayas, podremos advertir que no son tan ineficientes; por el contrario, a mi juicio son bastante eficientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Eso es así siempre que tengan el monopolio.

SEÑOR ZUMARAN.- No estoy tan seguro, señor Presidente. Por ejemplo, el Banco de la República no tiene monopolio alguno y es por lejos el banco que ha dado menos trabajo y pérdidas al país. Es más; si hacemos una competencia entre los Bancos privados --aun extranjeros-- y los del Estado, puedo asegurar que ganarán estos últimos. Los miembros de la Comisión de Hacienda aquí presentes recordarán que cuando tuvimos la visita del Directorio del Banco Central, presidido por el doctor Ramón Díaz, para solicitar aquel texto legal que pasaba las pérdidas del Banco Central al Erario, al Gobierno Central, se estimó que las pérdidas que ocasionó a esa institución la venta de carteras de bancos extranjeras ascendían a U$S 1.300:000.000 o U$S 1.400:000.000,en los años 1981 y 1982. Me gustaría saber cuándo el Banco de la República generó una pérdida semejante al Erario. Además, a esto deben agregarse las pérdidas de los Bancos Comercial, La Caja Obrera y Pan de Azúcar. No debemos olvidar, tampoco, que previamente se debió hacer frente a las quiebras de los Bancos Mercantil, Transatlántico, Rural, de Cobranzas, etcétera.

De acuerdo con esta historia, la eficiencia del Estado debe ganar cien a uno en relación con la privada y extranjera.

En materia telefónica y de servicios eléctricos, por lo menos en el Uruguay,la ineficiencia no es notoria.

Todos estamos de acuerdo en que es necesario introducir algunas mejoras. Siempre queda un trabajo por realizar, pero no creo que esta ineficiencia haya sido muy grande. Por ejemplo, en materia de compañías de servicios, la Compañía del Gas --que es lo más parecido a la UTE-- estaba en manos de los ingleses que, en un determinado momento,

abandonaron las instalaciones y se fueron del país. Eso es ineficiencia empresarial, porque hubo que rescatar todo el servicio.

En general, siempre se ha dicho que el Estado uruguayo tiene el carácter de pesado, de burocrático, por lo que la población está aburrida de realizar trámites. Esto ha ganado terreno en la opinión pública sin un análisis detallado.

(Suena el timbre indicador de tiempo)

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar si se prorroga el término de que dispone el orador.

(Se vota:)

__________8 en 9. Afirmativa.

Puede continuar el señor senador Zumarán.

SEÑOR BLANCO.- ¿Me permite una interrupción?

SEÑOR ZUMARAN.- Con mucho gusto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede interrumpir el señor senador.

SEÑOR BLANCO.- A pesar de que más adelante voy a pedir la palabra para contestar algunas alusiones directas e indirectas, ahora deseo efectuar un comentario con respecto a la intervención del señor senador Zumarán.

Celebro escuchar muchas de las cosas que ha expresado, porque coinciden con mi punto de vista en el sentido de que el régimen constitucional actual permite llevar adelante muchas de las tareas que, a mi juicio, resultan necesarias en las empresas del Estado. También convendrá conmigo el señor senador Zumarán en que, cuando se habla de este tema concretamente, aparte de los argumentos de conveniencia, de mérito, de si resulta adecuado o no proceder de tal manera con ciertas empresas del Estado, se han esgrimido razones de carácter jurídico que señalan que eso no es posible en virtud de una restricción de

naturaleza constitucional.

Cuando efectué un planteamiento anterior, manifesté que el propósito de mi propuesta no era ya definir en este momento si estamos a favor de empresas estatales regidas por el Derecho público o por el Derecho privado --determinando además si debía tratarse de sociedades anónimas, de personas públicas no estatales, de Entes Autónomos o cuasi Ministerios--, sino acordar que el alcance de esta propuesta era el de habilitar al legislador para que más adelante pudiera realizar esa definición. Por eso, no refuto ni contesto algunos de los argumentos que se han efectuado con respecto a la comparación entre las empresas estatales y las privadas en lo que hace a su eficiencia. Creo que ese no es el punto en el plano constituyente; en este caso, reitero, debemos decidir si queremos habilitar al legislador --tal vez seamos nosotros mismos, o nuestros sucesores-- para que, si lo desea, pueda dar tal o cual forma a las empresas. ¿Queremos o no facilitar esa tarea? Después habrá que determinar cuál es el sistema más conveniente; ese es un tema sumamente interesante, que me gustaría discutir en otro momento.

Por último, agradezco la interrupción que me ha concedido el señor senador Zumarán, y aprovecho la oportunidad para subrayar que coincido con él en que, de acuerdo con el régimen actual, es posible llevar a cabo muchas de las reformas que, a mi juicio, son necesarias en las empresas del Estado. También coincidirá el señor senador en que tal vez sería mejor remover los posibles obstáculos de carácter jurídico contenidos en la Constitución, que son frecuentemente alegados a la hora de discutir iniciativas de esa naturaleza, con respecto a una empresa del dominio comercial o industrial del Estado.

Muchas gracias.

SEÑOR PRESIDENTE.- Puede continuar el señor senador Zumarán.

SEÑOR ZUMARAN.- Quise aceptar la invitación al vals que había hecho el señor senador, en el sentido de no pasar sobre este tema rápidamente. Con acierto, puso el ejemplo de las largas horas que insumió la discusión acerca del número de ediles y otros temas similares. Sin embargo, parecía que la Comisión trataba rápidamente este asunto, sin detenerse en él.

Creo que la observación del señor senador Blanco es interesante. Es conocida mi opinión en cuanto a que, sobre todo, las empresas del Estado no son tan ineficientes; la ineficiencia del Estado resulta mucho más palpable en la Administración Central.

Tengo interés en analizar las normas que, en este capítulo constitucional, se ven como un impedimento para alcanzar la eficiencia del Estado. Este tema ya se planteó en relación a la discusión acerca de las empresas públicas, no sólo el año pasado, con motivo del referéndum, sino también éste, a raíz de los proyectos de reforma del Estado, y aún antes, cuando se sancionó la Ley de Empresas Públicas. Es decir que durante estos cuatro años nos hemos ocupado largamente de este asunto.

Luego de haber leído y releído esta Sección de la Constitución, me pregunto ¿qué sacaría y qué pondría? Tal vez, lo que pondría con mayor precisión dice relación con la condición que deben reunir los Directores. En mi opinión, esta cuestión no ha funcionado bien, aunque la culpa no es del texto constitucional. En esto tiene mucho que ver el Poder Ejecutivo y los Mensajes que envía, de cualquier color político, así como también la forma en que aquí se consideran las venias. Por eso, quizá exista más culpa del Senado que del texto constitucional, ya que este último no nos obliga a designar Directores incompetentes; sin embargo, todos sabemos que en algunas ocasiones los hemos designado.

Fuera del hecho de buscar modos tendientes a designar Directores más competentes --aclaro que da lo mismo que sea bajo la forma jurídica de sociedad anónima, de Ente Autónomo o de lo que fuere, ya que si la voluntad de los sectores políticos es designar gente competente así se hará--, no observo qué elementos hay en los textos constitucionales que fuercen la ineficiencia de nuestras empresas públicas. Sí los hay a nivel de textos legislativos, tanto en lo que tiene que ver con las formas de contratar, con la participación del Tribunal de Cuentas, etcétera.

Sin embargo, creo que en los últimos tiempos, en esta Legislatura, se han hecho esfuerzos importantes y muy positivos para dar más agilidad a la contratación administrativa y a las intervenciones del Tribunal de Cuentas.

Por lo tanto, haciéndome eco de la propuesta formulada por el

señor senador Pereyra en el sentido de mantener los dos tercios o, en todo caso, si él lo tuviera a bien, los tres quintos como mayoría para que los servicios descentralizados puedan ser designados por una persona --y teniendo en cuenta la aclaración hecha por el señor Presidente en cuanto a que se aplica el artículo 187--, me declaro partidario de votar esta disposición y mantener, en general, los lineamientos de esta Sección.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa, con la tolerancia de la Comisión, se va a ocupar del tema.

En principio, en lo que respecta al punto concreto del quórum exigido para que la ley admita que un servicio descentralizado sea dirigido por un Director General, desde el punto de vista de la Presidencia no existe ningún inconveniente en que sea por tres quintos o por dos tercios, si ese es el temperamento de la Comisión. Por otra parte, el señor senador Pereyra dijo que una ley dictada por mayoría simple --refiriéndose a la mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara-- no podría determinar que un organismo de la importancia de la Administración Nacional de Puertos fuera dirigido por una sola persona. De todos modos, siempre existe la garantía de la ley; en un "impromptu" o a través de una resolución impremeditada del Poder Ejecutivo no se podría establecer eso, ya que el pesado y justificado procedimiento bicameral brindaría garantías contra una resolución apresurada. De cualquier forma, esto es para la Presidencia una cuestión de detalles, por lo que no hace cuestión en cuanto a que se mantenga el quórum actual.

A continuación, en lo que respecta al tema de fondo, la Presidencia opina que está conformado por dos capítulos. Por un lado, está la cuestión de si debe haber una detallada regulación, a nivel constitucional, del funcionamiento de las empresas industriales, comerciales y financieras; y, por otro, hay que ver si sería conveniente que esté impuesta para todas las empresas y bancos del Estado una regulación que, básicamente, sería del Derecho Público.

A los efectos de seguir un orden, en primer lugar, cabe señalar que en el Derecho Comparado --y corro el riesgo de que el señor senador Korzeniak me rectifique-- es excepcionalísimo y casi único, el caso del Uruguay, que regula el funcionamiento de sus empresas estatales en un detallado capítulo de la Constitución, así como también en todo el resto del texto constitucional, ya que existe una cantidad de normas dispersas que también hablan de los Entes Autónomos y de los servicios descentralizados.

El señor senador Zumarán ha preguntado dónde está, en esta Sección de la Constitución, la traba o valla para que las empresas públicas funcionen bien. En mi opinión, aquí no tiene que ver sólo esta Sección; también el artículo 63 autoriza a dictar estatutos del funcionario, estableciendo que en tanto no se dicten, rigen las normas de garantías generales para los funcionarios públicos. Esa es una valla. A su vez, el capítulo relacionado con el Tribunal de Cuentas contiene una cantidad de atribuciones que rigen no sólo para el Ministerio del Interior y para el Poder Legislativo, sino también para ANCAP, UTE y todos los Entes Autónomos industriales y comerciales. Por lo tanto,

debemos mirar el conjunto de disposiciones constitucionales que se aplica a los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.

En el día de ayer, el señor senador Korzeniak, refiriéndose al tema del recurso del referéndum, decía que en otros países no se establece la necesidad de un quórum de un 25% para poder recurrir, sino que los quórum son muy inferiores. En realidad, en todos los países existe el recurso del referéndum contra las leyes; sin embargo, rescato el argumento de Derecho Comparado, porque se supone que es racional que en una cantidad de países juristas experimentados hayan redactado normas constitucionales y adoptado determinado criterio. Lo que ha hecho nuestro país ha sido hipertrofiar la regulación de todo este tema, a partir de una norma general y explicable, tal como era el artículo 100 de la Constitución de 1918, redactado por Marín C. Martínez. Esto es algo excepcional y, en mi concepto, totalmente equivocado. ¿Por qué digo que es equivocado? Porque las soluciones se cristalizan, y cuando la experiencia demuestra que son erróneas o que deben ser ajustadas a la dinámica de los nuevos tiempos, eso no se puede hacer porque hay que reformar la Constitución. ¿Qué nos obliga a tener todas estas normas en la Constitución? Absolutamente nada. Ahora voy a plantear un ejemplo. Se supone que el Poder Ejecutivo tiene que controlar la gestión de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Entonces, en lugar de tener los procedimientos de control en una o más leyes, fuera de la Constitución, así como también los plazos para realizar determinadas acciones y los quórum para que el Senado intervenga, contamos con los artículos 197 y 198, que son

extensos, barrocos e innecesarios, no en el ordenamiento jurídico --ya que tratándose de empresas regidas por el Derecho Público, en algún lado tendrán que figurar--, sino en la Constitución. Sin embargo, esto de hablar de observaciones, rectificaciones, correctivos, remociones, plazos para que actúe el Senado o quórum determinado, es totalmente innecesario.

En un texto que quien habla había redactado cuando el Grupo de los Cuatro llegó a un acuerdo --y que se llegó a publicar porque trascendió a la prensa--, establecí que una cantidad de disposiciones referidas a la recurribilidad de los actos, al estatuto de los miembros de los Directorios, sus incompatibilidades, sus ineligibilidades, la publicación de sus estados financieros, eran materia legal, por lo que se sacaban de la Constitución. Entonces, el doctor Pérez Pérez dijo que eso iba contra la autonomía de la Universidad; en realidad, iba a favor del sentido común. Simplemente, se trataba de sacar de la Constitución lo que no era de rango constitucional, dando a la ley la posibilidad de adecuar las normas. No porque en el año 1934 a ciertos constituyentes se les haya ocurrido redactar estas normas, debemos quedar atados por una decisión política que podía ser acertada en aquel año, pero complementamente equivocada en la actualidad.

En lo que respecta al otro tema en cuestión, me remitiré a lo que decía por vía de exposición de motivos en el anteproyecto que redacté en 1990, referido no sólo al artículo 185, sino también a la posibilidad de que la ley determine si estos organismos se deben regir por el Derecho Público o por el Derecho Privado. En lo personal,

participaba del criterio general del señor senador Blanco, en el sentido de que debe ser la ley la que resuelva en cada caso. Por ejemplo, conviene que el Banco de la República se rija por el Derecho Privado, mientras que sería adecuado que OSE lo hiciera por el Derecho Público.

SEÑOR KORZENIAK.- ¿Me permite, señor Presidente?

SEÑOR PRESIDENTE.- Discúlpeme, señor senador, pero no le concedo una interrupción porque no creo que me alcance el tiempo para terminar mi exposición.

A su vez, cuando se nos pregunta dónde se expresa que un organismo se rige por el Derecho Público nosotros contestamos que si se trata de normas constitucionales, constituyen el caracú del Derecho Público. ¿En qué materia se enseña el régimen jurídico de las empresas públicas en la Facultad de Derecho? En el curso de Derecho Constitucional y en el de Derecho Administrativo, pero no en el de Derecho Comercial. Se trata de normas constitucionales y disposiciones legales reglamentarias de aquéllas.

Si me permiten los miembros de la Comisión voy a leer lo siguiente:

"La modificación que se propone a estas tres disposiciones atiende, como ya fue dicho, a la necesidad de flexibilizar el marco jurídico --de rango constitucional--, de funcionamiento de las empresas del Estado; así como a regular con mayor claridad las hipótesis de su participación en las llamadas sociedades de economía mixta.

Desde el famoso artículo 100 de la Constitución de 1918 de alcance tan controvertido, los servicios del "dominio industrial del Estado" debieron organizarse como Entes Autónomos. El artículo 181 de la Carta de 1934 dio un paso más adelante e incluyó en esa norma constitucional a los servicios del dominio comercial, lo que no se modificó en las reformas de 1942 y 1951. La consecuencia ineludible fue que toda vez que el Estado desarrollaba actividad comercial o industrial u organizaba una empresa de ese carácter, debía hacerlo bajo forma de Ente Autónomo y regirla por normas constitucionales inmodificables, dada su jerarquía supralegal.

El artículo 185 de la Constitución vigente atenuó en algo la rigidez del sistema, pues sólo impone, para los servicios mencionados, cierto grado de descentralización --no de autonomía-- fijado por la Constitución y la ley. En su mérito, los servicios industriales y comerciales del Estado dejaron de ser Entes Autónomos "necesarios", según los calificó Demicheli en 1924. El legislador puede ahora optar por organizarlos como Servicios Descentralizados.

Pero esta modificación no atemperó los defectos del sistema, que no residen en el "cuantum" de descentralización de estos servicios, en

que sean o dejen de ser Entes Autónomos, sino en su regulación por el Derecho Público y, más concretamente, por la Constitución. Este marco de extraordinaria rigidez es excepcional en el Derecho Comparado.

Ello no quiere decir que en otros países el Estado no pueda ser empresario ni que esté impedido de crear personas jurídicas estatales, sustancialmente similares a nuestros Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Así sucede en el Derecho francés, con los llamados "offices" y "establecimientos públicos", y en el Derecho italiano, con las denominadas "aziende autonome" y las entidades autárquicas.

Lo que ello significa es que en esas naciones, como en muchísimas otras, el Estado puede ser propietario de empresas comerciales e industriales y regirlas por el Derecho Público, pero no por la Constitución y mucho menos necesariamente. Y también significa que, en dichos sistemas jurídicos, el Estado puede administrar empresas regidas por el Derecho Privado, esto es ser propietario, en todo o en parte, del paquete accionario de sociedades comerciales.

Explicado lo que antecede, se advierte fácilmente la inconveniencia del sistema impuesto en esta materia por la Constitución. La experiencia de varias décadas avala, además, este juicio. Nuestras empresas públicas, son por lo general, lentas e ineficientes en su funcionamiento, exhiben los conocidos vicios de la burocracia, no prestan buenos servicios a sus usuarios y, cuando no son deficitarias, es porque fijan tarifas o precios excesivos y aprovechan de las ventajas de monopolios no siempre justificados.

A la luz de todo lo expresado, resulta claro el fundamento de la reforma proyectada, que modifica el inciso primero del artículo 185 de la Constitución al único efecto de permitir que el legislador pueda

Si me permiten los miembros de la Comisión voy a leer lo siguiente:

"La modificación que se propone a estas tres disposiciones atiende, como ya fue dicho, a la necesidad de flexibilizar el marco jurídico --de rango constitucional--, de funcionamiento de las empresas del Estado; así como a regular con mayor claridad las hipótesis de su participación en las llamadas sociedades de economía mixta.

Desde el famoso artículo 100 de la Constitución de 1918 de alcance tan controvertido, los servicios del "dominio industrial del Estado" debieron organizarse como Entes Autónomos. El artículo 181 de la Carta de 1934 dio un paso más adelante e incluyó en esa norma constitucional a los servicios del dominio comercial, lo que no se modificó en las reformas de 1942 y 1951. La consecuencia ineludible fue que toda vez que el Estado desarrollaba actividad comercial o industrial u organizaba una empresa de ese carácter, debía hacerlo bajo forma de Ente Autónomo y regirla por normas constitucionales inmodificables, dada su jerarquía supralegal.

El artículo 185 de la Constitución vigente atenuó en algo la rigidez del sistema, pues sólo impone, para los servicios mencionados, cierto grado de descentralización --no de autonomía-- fijado por la Constitución y la ley. En su mérito, los servicios industriales y comerciales del Estado dejaron de ser Entes Autónomos "necesarios", según los calificó Demicheli en 1924. El legislador puede ahora optar por organizarlos como Servicios Descentralizados.

Pero esta modificación no atemperó los defectos del sistema, que no residen en el "cuantum" de descentralización de estos servicios, en

que sean o dejen de ser Entes Autónomos, sino en su regulación por el Derecho Público y, más concretamente, por la Constitución. Este marco de extraordinaria rigidez es excepcional en el Derecho Comparado.

Ello no quiere decir que en otros países el Estado no pueda ser empresario ni que esté impedido de crear personas jurídicas estatales, sustancialmente similares a nuestros Entes Autónomos y Servicios Descentralizados. Así sucede en el Derecho francés, con los llamados "offices" y "establecimientos públicos"; y en el Derecho italiano, con las denominadas "aziende autonome" y las entidades autárquicas.

Lo que ello significa es que en esas naciones, como en muchísimas otras, el Estado puede ser propietario de empresas comerciales e industriales y regirlas por el Derecho Público, pero no por la Constitución y mucho menos necesariamente. Y también significa que, en dichos sistemas jurídicos, el Estado puede administrar empresas regidas por el Derecho Privado, esto es ser propietario, en todo o en parte, del paquete accionario de sociedades comerciales.

Explicado lo que antecede, se advierte fácilmente la inconveniencia del sistema impuesto en esta materia por la Constitución. La experiencia de varias décadas avala, además, este juicio. Nuestras empresas públicas, son por lo general, lentas e ineficientes en su funcionamiento, exhiben los conocidos vicios de la burocracia, no prestan buenos servicios a sus usuarios y, cuando no son deficitarias, es porque fijan tarifas o precios excesivos y aprovechan de las ventajas de monopolios no siempre justificados.

A la luz de todo lo expresado, resulta claro el fundamento de la reforma proyectada, que modifica el inciso primero del artículo 185 de la Constitución al único efecto de permitir que el legislador pueda

optar, al organizar las empresas comerciales e industriales del Estado, entre regirlas por el Derecho Privado y hacerlas funcionar como sociedades comerciales o regularlas, como hasta el presente, por la Constitución y sus leyes orgánicas.

Esta reforma, que si de algo peca es de tímida, en cuanto mantiene todo el andamiaje constitucional que rige nuestra descentralización funcional o por servicios, no tiene nada que ver con la cuestión de la eventual privatización, total o parcial, de ciertas empresas públicas. Tal privatización está hoy permitida por la Constitución, en cuanto ésta habilita en su artículo 189 a suprimir por ley los actuales Entes Autónomos, --salvo el Banco Central y el BPS--, que podrían ser vendidos "in totum" a capitales privados, y, en el artículo 188, a "admitir capitales privados en la Constitución o ampliación del patrimonio de los Entes Autónomos o de los Servicios Descentralizados", lo que supone una hipótesis de privatización parcial.

Lo que debe tenerse claro, para no confundir los términos del problema, es que el artículo 185 no refiere a la opción entre privatización y estatismo, o sea que no define quién debe ser el titular del patrimonio de determinadas empresas que hasta el presente han sido propiedad del Estado, sino a la cuestión de cuál debe o puede ser el régimen jurídico --público o privado-- que rija la actividad de esas empresas estatales. Entiéndase bien. Estatales no porque las regule el Derecho Público sino porque son propiedad del Estado."

SEÑOR ZUMARAN.- Formulo moción para que se prorrogue el término de que dispone el orador.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción presentada por el señor senador Zumarán.

(Se vota:)

__________ 8 en 9. Afirmativa.

Agradezco a los señores senadores por haber prorrogado el plazo de que disponía para hacer uso de la palabra.

Finalmente, deseo hacer dos precisiones. El corsé constitucional del artículo 185 ha llevado a que, cada vez que en los últimos tiempos se quiere que el Estado desarrolle una nueva actividad industrial o comercial, se invente una llamada persona pública no estatal, que no es tal. Las dos condiciones que aquélla debe reunir son, por un lado, que se rija por el Derecho Público y, por otro, que su patrimonio no sea estatal. Entonces, de una persona cuyo patrimonio es del Estado, se hace una supuesta persona pública no estatal; al menos, así se la califica en alguna ley para no incluirla dentro de esta Sección de la Constitución. Se fuerzan la realidad y los conceptos jurídicos para evitar el problema que tenemos las empresas que ya están organizadas como Entes Autónomos.

Por otra parte, cabe preguntarse cuál es la experiencia de los administradores de estas empresas que, por estar regidas por el Derecho Público, tienen graves problemas para ser competitivas. El Presidente

de ANCAP ha expresado que si en virtud del Tratado de Asunción dicha empresa va a dejar de tener el monopolio, es necesario comenzar a regirse por el Derecho Privado. Ha sido su Gerente General durante muchos años y ahora es su Presidente; por lo tanto, tiene una gran experiencia en el manejo de ANCAP.

En el día de hoy recibí al Presidente del Banco de Seguros del Estado, quien me manifestó que el proyecto de ley remitido por el Poder Ejecutivo privatiza parcialmente al mencionado Banco. En realidad, no se trata de eso, sino de eliminar dos problemas. Uno de ellos es que no podemos estar sometidos a un control del Tribunal de Cuentas por el cual, cada vez que tenemos que gastar, nos pasamos varios meses esperando sus autorizaciones. El otro, consiste en que existe un número excesivo de funcionarios y no se puede suprimir la inamovilidad, ni lo queremos hacer, porque ello generaría una grave conmoción social. Esta cuestión se va a subsanar en la medida en que los empleados se vayan jubilando, ya que muchos de ellos tienen causal jubilatoria.

Por otra parte, el señor senador Zumarán se ha referido a la eficiencia del Banco de la República y a los Bancos privados que han tenido crisis financieras, a diferencia del primero. En ese sentido, deseo señalar que el Banco de la República --Institución por la cual siento un gran afecto, ya que cumple una función básica en la vida económica del país--, se manejó desde siempre con un privilegio que este Gobierno le quitó, a pesar de que quien habla no estaba de acuerdo. Dicho privilegio consistía en que tenía todo el dinero del Estado depositado en sus arcas, pagaba un interés irrisorio, y en función de ello podía trabajar con tasas más bajas que las de la banca privada. Además, cualquiera

que utilice sus servicios y solicite un crédito, sabe cuál es la inmensa pesadez burocrática del Banco de la República.

SEÑOR KORZENIAK.- Señor Presidente: en el fondo de esta discusión subyace un problema ideológico acerca de si lo privado es mejor que lo público. A mi juicio, ese es un tema ajeno a nuestra discusión. He escuchado las referencias que se han hecho a personas que están directamente vinculadas con este asunto, como por ejemplo el señor Presidente de ANCAP. Cabe señalar que cuando les he preguntado a algunas de ellas qué entienden por Derecho Privado y Derecho Público, han quedado desconcertados. La definición más conocida de Derecho Público es la que dice que es el conjunto de normas que regula a los Organismos estatales. Por supuesto que es la más conocida y vulgar, pero no es perfecta. Entonces, a pesar de que no existan licitaciones, Tribunal de Cuentas ni inamovilidad, si rige a un Organo público, mucha gente dirá que se trata de Derecho Público. Entonces, por este motivo no se cambia el Derecho Público por el Privado.

En cuanto a que lo que está en la Constitución es Derecho Público, ello es así si partimos de un concepto documental de la división entre Derecho Público y Privado. Esta división sirvió de mucho, pero ya no existe. Aquí estamos discutiendo --más allá de que no lo digamos-- si queremos que haya o no licitaciones y Tribunal de Cuentas que controle. Todos estamos de acuerdo en que si las demoras son muy grandes, lo mejor es acortar los plazos. De lo que se trata es de saber si deseamos que exista la posibilidad de despedir a los empleados que no sirvan para nada o si, por el contrario, queremos que tengan una serie de garantías.

Y eso no tiene nada que ver con la distinción entre Derecho Público y Privado. Eso es lo que se discute; entonces, desnudemos el tema. Cuando el señor Presidente hizo mención a si el Banco de la República se rigiera por el Derecho Privado ... ¡claro que se rige por el Derecho Privado! ¿O el Banco de la República va a dar un crédito ...?

SEÑOR PRESIDENTE.- Yo no dije eso, señor senador.

SEÑOR KORZENIAK.- Lo que quería era hacerle la pregunta. El señor Presidente se expresó en el sentido de si el Banco de la República no se rigiera por el Derecho Público. Yo digo que cuando se va a comprar un edificio, hay que llamar a licitación, lo que me parece muy bueno. Si a eso se le quiere llamar Derecho Público, entiendo que está bien; lo que está mal es que la licitación demore dos años --no hay duda--, como también lo está que una empresa privada coimee funcionarios públicos; desde el funcionario coimeado hasta la empresa privada que coimee está muy mal, pero eso no tiene nada que ver con el Derecho Público o con el Privado, sino que es un tema ajeno. Creo que lo que no debemos hacer es estereotiparlo, hacerlo mecánico diciendo que el Derecho Público impide ciertas cosas. Entiendo que ello depende de su contenido; si es bueno y moderno, va a ser mucho más rápido --para eso nació-- que el Privado. Si no es bueno ni moderno y los funcionarios son corruptos y los Directores son incapaces, va a ser malo, ya sea Público o Privado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Simplemente quiero decir lo siguiente. Creo que es mucho mejor que ANCAP, UTE y ANTEL, cien por ciento propiedad del Estado, sean sociedades anónimas y no Entes Autónomos. Eso está prohibido por el artículo 185 de la Constitución, porque en tal caso se

regirían por el Derecho Privado.

SEÑOR RICALDONI.- Señor Presidente: quiero pronunciar algunas palabras sobre este tema.

En primer lugar, me parece que si bien es inevitable que se ingrese al orden de razonamientos que se están escuchando en la Comisión, estamos reabriendo una polémica que no hace bien a un proyecto de reforma de la Constitución, que queremos sea de consenso. Reitero: es inevitable que cuando entramos a discutir el articulado vinculado con las llamadas empresas públicas, cada uno vuelva a exponer sus puntos de vista, que culminaron con el pronunciamiento de la ciudadanía en diciembre del año pasado. Entonces, creo que la introducción de normas que signifique alterar en estos momentos una especie de "statu quo" que existe en la materia, no es lo más aconsejable para las tareas de la Comisión, dicho esto con todo el respeto que me merece, por supuesto, el esfuerzo de cada uno por plasmar sus ideas o las de su sector político en este proyecto de reforma.

Aunque al pasar se mencionó por parte del señor Presidente la posición del señor Tierno, actual Presidente de ANCAP, quisiera recordar que en una conferencia muy difundida a mediados del corriente año, éste sostuvo no que la empresa pública era ineficiente en el área del dominio industrial y comercial del Estado, sino que lo que habría que replantear es el rol que respectivamente deben tener, por una parte, el Directorio de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y, por otra, el personal superior de esas empresas, sosteniendo que sería mucho más adecuado --lo recuerdo perfectamente--, que el Directorio estuviera para determinar

exclusivamente las grandes líneas de gestión de la empresa pública, dejando librado --lo que hoy frecuentemente no ocurre--, todo lo que tiene que ver con la administración de los Entes Autónomos a las gerencias y a los cargos inferiores a las mismas. Es decir que no creo que se pueda mencionar el punto de vista del señor Tierno como una opinión destinada a apoyar la teoría de la privatización como principio general de las empresas públicas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Nadie sostiene la teoría de la privatización.

SEÑOR RICALDONI.- Entonces haría mención a la transformación al Derecho Privado de las empresas públicas.

SEÑOR PEREYRA.- Personalmente considero muy autorizada la opinión del señor Tierno porque él ejerce la Presidencia del Directorio y mantiene el cargo de administrador.

SEÑOR RICALDONI.- Coincido totalmente con el señor senador Pereyra en este tema.

Entiendo, señor Presidente, además, que en este aspecto nos vamos a introducir --porque es inevitable-- en normas que están incluidas en otra parte de la Constitución, porque si tocáramos aspectos que tienen que ver con la inserción a texto expreso de disposiciones que habilitarían a funcionar bajo el Derecho Privado --que, como claramente decía el señor senador Korzeniak, nadie sabe en qué se diferencia del Derecho Público en los casos que nos importan--, ¿qué sucede con los artículos 63 y siguientes, en los que existe toda una serie de garantías para los funcionarios de las empresas públicas? Ahorro la referencia a los mismos, pero se menciona desde lo que tiene que ver con el Estatuto del Funcionario de esas empresas públicas hasta lo vinculado con la presencia en Comisiones representativas y demás. Si se

aceptara por parte de la Comisión un criterio que respeto, pero que no comparto --y básicamente no lo comparto en este momento por las razones que acabo de expresar, porque este es un tema polémico que no le haría bien a este esfuerzo de reforma constitucional--, también hay que considerar otros artículos de la Constitución --repito--, como el 63, 64 y hasta el 65 --creo que incluso, algún otro más--, que tratan del personal de estas empresas.

Por otra parte, puedo estar de acuerdo en términos generales en que a la Constitución le sobran disposiciones, pero no me parece que se pueda sostener al mismo tiempo que en esta parte existe un articulado demasiado frondoso que debería ser derivado a la voluntad legislativa y, por otro lado, incorporar normas sobre el Poder Judicial, sobre las cuales no cabe ninguna duda de que deben quedar libradas a la ley y no a la propia Constitución, y todas las que figuran desde la Carta de 1952 acerca del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en ese caso deberían ser desterradas de ésta para trasladarlas a la ley.

Entonces, sin duda, deben existir en la Constitución algunas normas relativas a las empresas públicas, en la medida en que en la práctica siempre es más estable el régimen jurídico derivado de las normas constitucionales que el derivado de las legislativas.

Por eso, señor Presidente, no quiero entrar nuevamente en la cuestión vinculada con el rol del Estado en el dominio industrial y comercial --creo, además, que todos los sectores políticos tienen posiciones que son sobradamente conocidas, no sólo por los legisladores que los representamos, sino también por los que no integran esta Comisión-- y me parece que quizás deberíamos hacer algún intento de modificar el último inciso del actual artículo 185 --que es también el

mismo del proyecto presentado por el Grupo de los Cinco-- porque no se elimina en él la duda jurídica, que a veces suele plantearse, con respecto a aquellos casos que requieren autorización o aprobación previa del Poder Ejecutivo y a aquellos en que no son necesarios, así como lo vinculado con lo que quiere significar la expresión "sin perjuicio de las facultades que correspondan al Poder Legislativo", etcétera.

Quizás sea allí donde convendría aclarar las cosas. Mi opinión es que deberíamos volcarnos exclusivamente a clarificar este último inciso del artículo.

Quiero aprovechar esta intervención para poner de manifiesto un error de transcripción. En el comparativo que tenemos en nuestro poder, en el último iniciso del artículo que estamos considerando --tanto en el texto vigente como en el sustitutivo--, aparece la expresión "requerirá", cuando lo correcto sería que figurara en plural, es decir, "requerirán". Sé que es algo menor, pero deseaba señalarlo.

En definitiva, propondría que pensáramos únicamente cuáles deben ser las aclaraciones y modificaciones para que se exprese lo que realmente se quiso decir, sin ingresar a otro tipo de consideraciones.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia desea hacer una precisión.

Como se advertirá, el texto del articulado del Grupo de los Cinco no incursiona en el tema que ha sido objeto del problema. Se optó por el criterio práctico de evitar los asuntos polémicos en esta materia y estamos dispuestos a seguir transitando por ese camino. En cambio, el proyecto del señor senador Blanco --que también está a consideración de esta Comisión-- parte de una premisa totalmente distinta que, personalmente, en lo que tiene que ver con el régimen jurídico de las empresas públicas del Estado, compartimos. Como el señor senador Blanco, en todo su derecho, hizo una exposición que provocó réplicas, no digo encendidas, pero sí muy convencidas, no quisimos permanecer en silencio desde el momento en que es notorio que sostenemos otro criterio. Los argumentos se habrán contrapuesto y no habremos

convencido a quienes se encuentran en la otra posición, pero tampoco nos han convencido nuestros contradictores, por lo que esto quedará para la historia fidedigna de la discusión y sanción de la reforma constitucional, si es que llegamos con felicidad a culminarla. Nos avenimos a que se discuta el articulado tal como está, dejando de lado lo demás, pero en la medida en que se polemiza sobre temas de alcance mayor, quien habla también tiene derecho a dar su opinión.

SEÑOR RICALDONI.- Advierto que no hicimos un reproche a la Presidencia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sé que no ha sido un reproche a la posición que sostiene el Presidente, pero parece una contradicción que, por un lado, presentemos un articulado que no incursiona en el tema y, por otro, lo estemos debatiendo. Nuestro interés es agilitar todo lo posible el trabajo de la Comisión.

SEÑOR ASTORI.- No puedo permanecer en silencio al discutir este tema; el señor senador Blanco sabe que el mismo nos preocupa mucho.

La primera reflexión que deseo hacer es la siguiente. Vuelvo a sostener que siendo nuestra Carta Magna la Constitución del Estado uruguayo y requiriendo ésta --como todos somos contestes en afirmar-- una reforma, es bastante impensable que pueda reformarse la Constitución sin hacer lo propio con el Estado. Me parece que ese es el objetivo fundamental que llevó al señor senador Blanco a presentar su propuesta y a pedir que se reflexionara, aunque sea parcialmente, sobre el tema. No podría entenderse --y esto lo comparto en forma absoluta-- que después de que todos los actores políticos afirmaron que el Estado debe ser reformado, se discuta una reforma de la

Constitución que prácticamente no contiene ninguna disposición sobre aquello que entendemos al utilizar la expresión "reforma del Estado". Naturalmente, el proyecto de ley redactado por el Grupo de los Cinco contiene 48 artículos que modifican la Constitución del Estado, pero nosotros hablamos de la reforma del Estado en cuanto a actor económico-social, que fue lo que discutimos el año pasado en el transcurso del proceso del referéndum. Creo que esa es la intención que ha llevado al señor senador Blanco a presentar su propuesta y a pedir que hoy se discutiera el tema. Creo que esa discusión es absolutamente insoslayable. El tema de la reforma del Estado está pendiente, porque sólo se ha recorrido la mitad del camino y la Constitución de la República no es ajena a la otra mitad.

Aclaro que digo esto sin afirmar que comparto o no la propuesta del señor senador Blanco.

Me da la impresión --y coincido con lo expresado por el señor senador Korzeniak-- de que no se trata de decidir si estará regido por el Derecho Público o el Privado, sino de revisar las normas de Derecho Público, analizando si es posible mejorarlas, haciendo lo propio con los métodos administrativos sobre cuya base se aplican esas normas de Derecho Público. Podemos citar ejemplos de verdaderas aberraciones en lo que respecta a la fijación de estas normas. En el día de ayer, al oponernos a la eliminación de la venia para la destitución de los funcionarios públicos, expresábamos que hay sumarios que duran dos años; de ello no tiene la culpa la Constitución ni el Senado. Puedo compartir que el hecho de que el Senado otorgue venia para destituir o no a un funcionario puede ser algo pasado de moda y que, además, tergiversa las funciones de ese Cuerpo, pero siento que el

eliminar esa instancia no soluciona ningún problema, por todo lo que anotaba con detalle el señor senador Korzeniak, que comparto.

Coincido en afirmar que en materia de participación económico-social del Estado a través de empresas públicas, la Constitución actual es muy antigua. Ejemplo de ello fue el rodeo jurídico que debimos realizar al considerar la Ley de Empresas Públicas. Conscientes de que no se obtendrían los tres quintos de votos exigidos en el primer inciso del artículo 188, y de que en algunas empresas públicas se quería que el Estado fuera minoritario y no mayoritario, se apeló al tercer inciso del mismo artículo, a pesar de que fue creado con un fin totalmente diferente. Allí se dice: "El Estado podrá, asimismo, participar en actividades industriales, agropecuarias o comerciales de empresas formadas por aportes obreros, cooperativos o capitales privados". No quiero reeditar una discusión que ya mantuvimos, pero debo decir que este inciso no fue creado con esa finalidad. Lo que proponía la Ley de Empresas Públicas era que, a la luz de este tercer inciso, el Estado y capitales privados pudieran formar una tercera empresa, para poder hacer la operación que se pretendía.

En todo caso, esto es otra cosa; inclusive, el artículo habla de empresas formadas, mientras que la Ley de Empresas Públicas, proponía formar nuevas empresas que no existían. Como vemos, la confirmación de lo que estoy diciento está en este tercer inciso que se refiere a empresas formadas por aportes obreros, cooperativos y capitales privados.

En este punto, se originaba toda una discusión jurídica, que tuvo lugar también durante los recordados debates televisivos previos al referendum, que no es nuestra intención reeditar ahora. Por lo tanto, sólo deseo dejar en claro mi opinión en cuanto a que esto es antiguo, que no sirve y que habría que cambiarlo. Es más; considero que habría que suprimir totalmente este tercer inciso y analizar si los otros son coherentes o no con una propuesta de reforma del Estado.

Reitero que es en este punto donde hay que hacer las transformaciones, porque se sostenga la posición que se sostenga en cuanto a la dirección que deba tomar la reforma del Estado, ninguna de estas dos posturas puede andar por este andarivel. Esto es para un país de hace treinta años, que ya no existe.

En todo caso, señor Presidente, sólo he dado un ejemplo de cuanto quería decir y de una discusión que, lamentablemente, presumo que no culminará en disposiciones.

Por otro lado, quisiera recoger de la propuesta del señor senador Blanco lo que él quizá considere que es una pequeña parte, pero que para mí es muy importante. Me gustaría agregar, no en el artículo 185, sino en el 187, que la ley tendrá que fijar nuevos criterios, por

ejemplo, para la designación de directores.

Personalmente, comparto las inhibiciones que plantea el señor senador Blanco en el sentido de que no sean candidatos a cargos electivos hasta después de transcurridos cinco años contados a partir de su cese.

SEÑOR RAMIREZ.- Eso está incluido en el proyecto de ley del Grupo de los Cinco.

SEÑOR ASTORI.- Muy bien; agregaría a ello que la ley tendrá que establecer nuevos criterios para la designación de estos directores que hoy no se desempeñan en forma rigurosa, lo que nos lleva --a todos, puesto que no nos excluimos--, a cometer verdaderas aberraciones en esta materiá, al designar personas que no tienen la menor idea con respecto a la tarea que deben desarrollar, porque desconocen el área de actividades de la empresa.

Por lo tanto, creo que este aspecto debería ser, también, objeto de reforma constitucional.

A pesar de lo avanzado de la hora, no quería permanecer en silencio con respecto al artículo 185. Acompañamos la propuesta del señor senador Pereyra en cuanto a mantener la mayoría especial para la designación de directores generales. En realidad, nos parece bastante saludable que así sea. Obviamente, se prodrá discutir cuál puede ser dicha mayoría, pero estamos dispuestos a manejar este tema con una mentalidad abierta.

Entonces, señor Presidente, pienso que cuando lleguemos a la discusión del artículo 187, veremos si podemos o no incluir específicamente alguna de las disposiciones que propone el señor senador Blanco.

SEÑOR BLANCO.- Muy brevemente deseo realizar la siguiente

puntualización. La primera parte de la exposición del señor senador Astori me ahorra la necesidad de hacer algún tipo de aclaración. Me refiero al propósito del proyecto de ley que he presentado.

Este proyecto no tiene otra intención que la de contribuir a la reforma del Estado en lo que tiene que ver con su dominio industrial y comercial. Otro tanto ocurre con el planteo que efectué con respecto a los Gobiernos Departamentales, en el área de la descentralización, en servicios como los que estamos discutiendo ahora, de la Sección XI, y territorial, en el caso de los Gobiernos Departamentales.

Por éstos motivos, deseo dejar particularmente consignado mi rechazo hacia algunos comentarios que se han formulado en el sentido de que detrás de este planteo habría una ideología o un pretexto ocultos. No es así; no es mi costumbre expresar ideas en forma de pretextos o utilizar subterfugios, sino que --en lo que se pueda considerar una ingenuidad-- siempre lo hago en una forma franca, tal como lo siento. Normalmente, mi tono de conversación dentro y fuera de la sesión es el mismo, lo que me da una gran comodidad para moverme. Por lo tanto, reitero, no hay aquí otro propósito que el de contribuir a la reforma del Estado.

Por otra parte, es oportuno realizar una aclaración. Entiendo que no se está prejuzgando mi propuesta, sino cuál debería ser la forma que tendrían que asumir las empresas del Estado. Tal vez el legislador decidiera que ellas quedaran tal como están; o que sería necesario ajustar algunas para perfeccionar su funcionamiento dentro del régimen actual; asimismo, podría ser que creara entidades jurídicas completamenta distintas --como decía el señor Presidente-- y que estas empresas fueran sociedades anónimas.

Como constituyente, me veo en la obligación de adoptar mentalmente esa posición y otorgar la flexibilidad para que el legislador --de izquierda o de derecha-- pueda actuar con libertad, y dejarle la "cancha" marcada con grandes parámetros para que pueda moverse según su criterio.

Entonces, reitero que mi propósito es contribuir a la reforma del Estado, flexibilizando el texto constitucional para que el legislador encuentre más soluciones, disponiendo de mayor amplitud.

SEÑOR ZUMARAN.- En realidad, solicitaría al señor senador Blanco --a quien considero una persona muy inteligente-- que meditara sobre dos temas que deseo plantear a raíz de sus expresiones.

En primer lugar, se nos pide libertad para el legislador, con lo que en principio estoy de acuerdo. Sin embargo, si analizamos la última creación legislativa, es decir, la Corporación Nacional para el Desarrollo --independientemente del juicio que merezca su funcionamiento-- desde el punto de vista de su estructura jurídica, veremos que reúne todas las exigencias de flexibilidad, ya que se trata de una persona pública no estatal, que admite capitales privados y que se rige por el Derecho Privado. Además, puede acceder a otras empresas y, de hecho, la Corporación ha regenteado --lo que forma parte del dominio industrial y comercial del Estado-- frigoríficos, textiles y explotaciones agropecuarias. Me pregunto, qué mayor flexibilidad puede haber que la tiene la Corporación Nacional para el Desarrollo.

En segundo término, agradecería al señor senador Blanco que considerara el punto que voy a exponer. Si bien no soy experto en administración de empresas, sé que cualquier compañía importante dispone de contadores que intervienen previamente a los pagos. Por

supuesto, esto no lo hace el almacenero o el barista que abre y cierra la registradora, pero una empresa internacional, de acuerdo con la Constitución, tiene un contador cuya firma es indispensable para el pago de cualquier factura. Ese tipo de empresa, cuenta además con la carrera del funcionario y auditoría permanente. Uno de mis hijos trabaja en una gran compañía dedicada a la auditoría, de las tantas existentes en nuestro país, por lo que sé que no se concibe que una sociedad anónima haga cualquier cosa. De ninguna manera; las grandes empresas, sobre todo a medida que ganan volumen, se rigen por normas que son exactamente iguales a las que regulan a nuestros Entes Autónomos, con la diferencia de que las aplican, por lo general, personal más rápido y eficiente.

Debo aclarar, entonces, que los requisitos de carrera del funcionario, intervención previa de los pagos y auditoría, es una obligación con la que deben cumplir todas las empresas y, más aún, cuanto más grande y famosa sea la compañía.

Reitero, pues, al señor senador Blanco, mi solicitud a que medite sobre estos puntos para ver dónde está la discrepancia.

Estoy seguro que el señor senador Blanco no cree que esas normas deben eliminarse, porque sabe que las empresas internacionales las guardan con gran celo. Por eso supongo que no se estará haciendo eco de una versión que se ha expresado en Sala en el sentido de que la Corporación Nacional para el Desarrollo es inconstitucional,porque recordará el señor senador que fue votada casi por la unanimidad del Parlamento en el período pasado.

SEÑOR BLANCO.- Agradezco al señor senador Zumarán los dos ejemplos muy concretos que ha planteado, porque ayudan a completar la aclaración que deseo formular.

Con respecto al caso de la Corporación Nacional para el Desarrollo coincido con el señor senador Zumarán --inclusive lo interrumpí en su anterior exposición para señalar mi acuerdo-- acerca de que el régimen actual permite realizar algunas de las iniciativas que creo deberían llevarse a cabo con respecto a las empresas estatales. No tengo ninguna duda en cuanto a la Corporación Nacional para el Desarrollo ni sobre otras creaciones jurídicas de naturaleza similar. No obstante, hay que reconocer --incluso lateralmente, según una acotación que se le formuló al señor senador Zumarán cuando realizaba su exposición-- que existen dudas respetables por parte de juristas muy distinguidos, inclusive, integrantes de este Cuerpo en cuanto a la viabilidad jurídica de alguna de estas soluciones. Entonces, mi propuesta va en el sentido de decir que es posible realizar, prácticamente, una sociedad anónima de una empresa del Estado y he presentado inciativas concretas en esa materia que han sido discutidas en el Senado. Sin

embargo, también recuerdo que cuando presenté las relativas al Banco de Seguros del Estado y se aprobaron en la Comisión de Hacienda Integrada, el Senado luego las rechazó. En alguna medida, creo que lo hizo por razones de mérito pero también por motivos de juridicidad que fueron señalados. Entonces, quiero aventar esa duda y dejar cierta flexibilidad para que pueda ser abordada alguna otra solución. Con respecto a algunas objeciones en relación con las sociedades anónimas, también coincido con el señor senador Zumarán. Más temprano, el señor senador Korzeniak se refería a las licitaciones, a la situación de los funcionarios y a las garantías, argumentando que una vez que se estableciera el Derecho Privado esto desaparecería. Estoy en desacuerdo con esta argumentación porque toda empresa organizada y responsable del mundo, tiene controles y garantías. Si bien no estoy abogando para que eso desaparezca, deseo que exista un régimen de control y garantías, con características similares a las de las empresas, del orden privado. Si el Banco de Seguros ha de competir con una compañía privada de seguros, el sistema de controles, garantías y funcionamiento de dicho organismo debería ser similar al de sus competidores. Si quiero que un Banco de Seguros sea totalmente estatal y a su vez deseo que haya competencia, no puedo dejarlo en una situación de inferioridad frente a las otras instituciones. Me atrevo a decir que si a nosotros se nos ocurriera iniciar un emprendimiento industrial o comercial y se nos diera la opción de utilizar el régimen --y estoy utilizando la clasificación clásica, a pesar de que el señor senador Korzeniak la objeta y doctrinariamente puede tener razón en cuanto a que no hay un corte tan nítido entre el Derecho Público y el Privado-- del Banco de

Seguros del Estado, de ANCAP, de ANTEL o de someterlo al sistema jurídico de una compañía privada nacional o internacional que opere en nuestro país, estoy seguro que la mayor parte de nosotros, o todos, optaríamos sin vacilar por la empresa privada. Esa es la manifestación más clara y elocuente de la opción que uno puede elegir para su empresa, ya sea una panadería o una agencia de turismo. En mi caso, la respuesta es clarísima porque preferiría utilizar el régimen jurídico y no el estatal y pienso que podría generalizarse para el Uruguay y el mundo en su conjunto.

Con esto no quiero decir que no sea posible perfeccionar el régimen de Derecho Público. Aclaro que desde muy joven he sido funcionario público y, sumándome a lo que expresó el señor senador Korzeniak, tengo preferencia por él. Además --con las disculpas de señor senador Ramírez-- tengo, repito, preferencias por el Derecho Público. De manera que mi actitud no es de desconocimiento o de menosprecio porque pienso que puede perfeccionarse, pero en el momento de dar opciones al legislador, prefiero que el Constituyente le otorgue las más amplias posibles. Mi propuesta, simplemente iba en dos sentidos: a un artículo que genéricamente establezca la estructura global con respecto a los Entes Autónomos y a la posibilidad de que todas las normas de la Sección XI, excepto las de la enseñanza, para evitar los problemas políticos que señalaba el señor Presidente, puedan ser modificadas por ley.

SEÑOR PEREYRA.- Señor Presidente: creo que este artículo ha sido discutido suficientemente, y si hay acuerdo, solicito que se vote.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar el artículo 185 con la modificación de que para designar Directores

Generales en los Servicios Desentralizados se requerirán los dos tercios del total de componentes de cada Cámara.

(Se vota:)

_____8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

SEÑOR BLANCO.- Quisiera fundar el voto.

Es evidente que mi preferencia está en el artículo que he propuesto, pero en vista de la opinión mayoritaria de la Comisión, acompaño este otro, pues a mi juicio mejora el texto vigente aunque está muy lejos de la profundidad que debería tener una reforma genuina de la Sección XI.

SEÑOR KORZENIAK.- Reconozco que se trata de un obstáculo de índole personal, pero solicita que la Comisión se reúna luego a las 15 y 30 horas.

SEÑOR PRESIDENTE.- Se va a votar la moción del señor senador Korzeniak en el sentido de que esta Comisión reanude su labor a la hora 15 y 30.

(Se vota:)

_____8 en 8. Afirmativa. UNANIMIDAD.

Se levanta la sesión.

(Así se hace. Es la hora 12 y 23 minutos)